Current Issue Review 88-14E

POVERTY IN CANADA

Helen McKenzie
Political and Social Affairs Division

16 December 1988
Revised 22 May 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-00755/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/88-14-1992-05E
ISBN 0-660-14632-0

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

POVERTY IN CANADA

ISSUE DEFINITION

The most salient characteristic of poverty in Canada today is that its victims are increasingly likely to be younger than victims 20 years ago. While overall poverty has declined recently, particularly among the elderly, it has increased among children, youth and one-parent families headed by women. There has been an increase in the number of homeless people and the existence of hostels, food banks and soup kitchens gives rise to concern. An association between substance abuse, violence, and other negative behaviours and an apparent "locked-in under-class" of "hard core" poverty, receives widespread publicity.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Defining Poverty

Poverty is typically defined in either absolute or relative terms, depending on whether it is perceived, at one end of the continuum, as a problem of mere physical survival, or, at the other end, as raising questions about society's tolerance for inequality in the distribution of income. Between these extremes lie numerous intermediate measures referred to as low-income cut-offs or "poverty lines." The two most commonly used poverty lines in Canada are those set by Statistics Canada and the Canadian Council on Social Development (CCSD). Statistics Canada currently defines as low-income a family spending more than 58.5% of its income on food, shelter and clothing. The actual figures for low income cut-offs vary according to the size of the family and the place of residence and are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

updated each year according to changes in the cost of living as measured by the Consumer Price Index. The CCSD, taking a relative approach, considers an appropriate minimum income to be not less than one-half average family income in the community. Poverty lines establish the upper income limits of poor Canadians, but the majority of the poor live on incomes much below these limits. The amount by which the average poor household is below the poverty line in a given province is referred to as the "depth of poverty."

In terms of the distribution of income, the poor kept their small slice of the national income pie during the 1980s. The poorest 20% of households had the same 5.2% share of total income in 1981 and 1989. In comparison, the top 20% of households increased their share of the pie from 39.9% to 41.9%. The remaining 60% of households, with incomes between $18,000 and $64,000, suffered a corresponding decline in their share of national income offering evidence for the view that middle class incomes were being "squeezed" in the 1980s. Factors that might account for this decline in middle class income include increased labour force participation by women; changing family structures; early retirement and pensions, particularly for men; a shift of employment growth toward the service sector; the changing age distribution of the population; and conventional business cycle effects.

B. The Poverty Rate

The poverty rate for a particular category (determined, for example, by sex or age) expresses the number of low-income families and unattached individuals as a percentage of all families and unattached individuals in that category. The higher the poverty rate the greater the risk of poverty for a family or unattached individual in a given category. The rate, as measured by Statistics Canada poverty lines, has fluctuated over the past two decades: at the end of the 1960s, the poverty rate for all persons in Canada was 23%; by 1978, it had been significantly reduced, to 15.7%. During the recession of the early 1980s, the poverty rate increased to 16.8% in 1984, but declined again to 13.6% by 1989.

This rate fluctuation was seen for both families and unattached Canadians, but the latter are much more likely to be poor than

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

those who live in families. In 1989, 34.4% of unattached individuals were poor compared to 11.1% of families.

There are provincial variations in poverty rates. In 1988, for example, Quebec, Saskatchewan and Newfoundland had the highest poverty rates, at 16.8%, 16.8% and 16.7% respectively; Ontario had the lowest poverty rate, at 9.5%. All provinces except Prince Edward Island experienced an increase in family poverty as a result of the recession of the early 1980s. Most provinces have seen a decline in family poverty since 1984. In most provinces, the risk of poverty was lower for unattached individuals in 1988 than in 1981.

The data do not indicate any significant variation in the risk of poverty for families living in communities of different sizes. The majority of low-income families, like all families, live in urban areas of 100,000 or more. Unattached individuals in rural areas, however, have a lower risk of poverty than those in metropolitan areas of 500,000.

C. The Composition of Poverty

The composition of poverty, as measured by the percentages of the low-income population in various categories (determined by age or sex, for example) has been undergoing change. In general, poverty has shifted away from the elderly toward the young. Between 1973 and 1986, a larger proportion of two-earner families became poor and poverty became increasingly concentrated among lone-parent families headed by women. The heads of poor families were better educated in 1986 than in 1973.

In spite of the move away from poverty among Canada's elderly people, elderly unattached women still run a very high risk of being poor. Indeed, women in general, but particularly single-parent mothers, are more likely to be poor than are men. Though families with children experienced a substantial increase in poverty as a result of the recession in the early 1980s, family poverty rates have declined since 1985. The presence of a second earner, usually a working mother, has pulled an increasing proportion of families out of poverty. Youth under the age of 25 years make up a larger proportion of the poor now than in the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

past. The rate of poverty among households headed by persons under age 25 was higher toward the end of the 1980s than at the beginning.

In 1986, more than half of low-income families were headed by someone in the labour force and 26.7% of these heads worked on a year-round basis (49 weeks or longer). Most poor unattached individuals (61.1%), on the other hand, are not in the labour force but this is partly because many of them are elderly. There has been a significant growth in part-time employment in recent years; both families whose heads work part-time and unattached individuals who work part-time are more likely to be poor than their full-time working counterparts.

There is a persistent and clear relationship between education and poverty. The lower the education of a family head or unattached individual, the higher the risk of poverty. Over 16% of families whose head had only elementary education and 14.4% of families whose head had only high school education lived below the poverty line in 1986, while the same was true of only 4.2% of families whose head had a university education. The poverty rate for unattached individuals varied from 53.5% of those with only elementary education to 15.8% of those who graduated from university. The poor are better educated to-day than in the past, however. The CCSD found that the proportion of heads of poor families with only a primary education fell from one-half to one-quarter between 1973 and 1986.

D. Current Issues

1. Employment, Unemployment and Poverty

Studies indicate the importance of secure, full-time and well-paying employment in preventing poverty. Both unattached individuals and families whose heads are not in the labour force are much more prone to poverty than their counterparts in the labour force. The marginally employed are the workers most likely to be pushed into poverty when jobs are scarce. These workers are more prevalent in the Atlantic provinces and Quebec, among those with low-paying skills, among poorly educated youths, native peoples and older workers. Family characteristics are also very important in this regard. The impact of unemployment on poverty is on

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

average greatest among single-parent families, unattached individuals and husbands in two-parent families. The risk of poverty is dramatically lower for families with more than one earner but the proportion of two-earner families who became poor increased between 1973 and 1986.

The growth in part-time employment in Canada in recent years, and in particular the growth of involuntary part-time employment (where people work part-time because they are unable to find full-time jobs) exacerbates the problem of poverty. Part-time workers made up a larger share of the working poor in 1986 than in 1969. Families whose heads work part-time are five times more likely to be poor than those whose heads are full-time workers. Similarly, nearly half of unattached individuals who work part-time are under the poverty line as compared to only 8.7% of unattached full-time workers. Part-time workers tend to be paid less and fringe benefits such as pensions and insurance coverage are often not extended to them. Future trends in part-time work and their effects on poverty are unclear. Economic factors (e.g., relative growth of service industries, where part-time employment is highest, and fluctuations in the business cycle), as well as pay equity and other legislation to acquire work-related benefits for part-time employees, may make part-time employment more, or less, attractive to employers and/or workers.

The authors of *The Canadian Fact Book on Poverty, 1989,* argue that the situation of the working population is central to the question of why poverty has been relatively intractable in recent years. They find that the "market-income gap" (the gap that would exist between the employment income of low earners and the poverty lines if government transfers did not exist to raise income) grew steadily and rapidly between 1973 and 1986. The authors cite the inability of employment growth to keep pace with new household formation and low minimum wage levels as some of the reasons for the increase in the market-income gap.

2. The Elderly and Poverty

About two-fifths of Canadians aged 65 years or over live in poverty or near poverty. For the unattached elderly, those who live alone or with non-relatives, the rate is almost two-thirds; for the disabled elderly, it is nearly four-fifths. Men make up the majority of the elderly

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

poor living in families, and women make up most of the elderly poor who are unattached. The majority of women who are now over 65 years of age have been full-time housewives for most of their lives and, since housework does not yield pensionable income, they are often dependent on public pensions in their retirement.

The recent reduction in poverty among the elderly in general resulted from a number of factors, including maturing of the Canada/Quebec Pension Plans, improvement in Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits, introduction of Provincial Income Supplements and increased income from sources such as private pensions and investments. Currently, there are more private pensions for older men than for older women but some Statistics Canada analysts expect this gap to close in the future as the full impact of women's increased labour force participation is felt. The fact that more women than men work in jobs leading to either a low pension or to no pension tends to delay the closing of this gap.

3. The Feminization of Poverty

There has been a "feminization of poverty" in the sense that women now face a higher risk of poverty than men. The percentage of low-income families headed by women increased between 1960 and 1980. In 1989, 35.5% of all female-led families were poor compared to 8.1% of male-led families. The majority of single-parent families led by women and most elderly unattached women are among the poorest of Canadians. The Canadian Advisory Council on the Status of Women has found that women's poverty is a very complex problem. Much of it is linked to the labour market where, due to low wages and unstable employment, women's incomes are lower than men's. But women's poverty is also associated with numerous other factors, especially their unpaid domestic and child-care work as mothers and wives, and the effects of divorce. The Executive Director of the National Anti-Poverty Organization (NAPO) stated in April 1992 that single mothers, particularly those under 24 years of age, and single women over 65 are the fastest-growing categories of poor people in Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

4. Children and Poverty

The percentage of Canadian children living in poverty in 1988 was 15.4%, about the same as in 1981 (15.6%). While the majority of poor children still live in two-parent families, many live in single-parent families headed by women and some live in families led by single fathers. The poverty rate for families with one or two children is double that for families with no children and the risk of poverty is even higher for larger families.

The rapid increase, since the mid-1960s, in the number of single-parent families led by women is an important factor related to today's child poverty. The percentage of children living in such families doubled between 1966 and 1986. Incidence of low income is highest among these families, 58% in 1988 and 60.6% in 1990.

Most women who are single parents are either separated or divorced and started childbearing at a relatively young age. Single parent mothers tend to have less education but are more likely to be in the labour force than mothers in two-parent families; thus, single-parent mothers must raise children while facing the disadvantages of lacking a partner's support and having few job skills with which to gain an adequate income. As a result, the living conditions and household resources of their families tend to be inferior to those of other families.

Research suggests links between child poverty and poor physical and mental health, illiteracy, chronic unemployment, criminality and other problems in adult life. While it is not known whether low income itself is the cause of these problems, it is known that there is an association between them which is both additive and interactive. An increase in child poverty therefore raises concern about the perpetuation of poverty and these associated problems.

Public concern about the problem of child poverty appears to be increasing, as evidenced by the formation in September 1988 of a Child Poverty Coalition of seven social service organizations, working to make the reduction of child poverty a national priority.

At the international level, the General Assembly of the United Nations in 1989 adopted the *Convention on the Rights of the Child*,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

a standard against which countries can measure their progress on children's issues. Canada signed that Convention.

On 24 November 1989, the House of Commons unanimously agreed to "seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000." Prime Minister Brian Mulroney co-chaired the first World Summit for Children in New York in 1990. He assigned the Health Minister to address children's issues and set up a children's bureau to implement the *United Nations Convention on the Rights of the Child* and coordinate all federal policies that have an impact on the well-being of children. On 4 May 1992, the Health and Welfare Minister announced a new initiative to help children at risk, with $500 million allocated over a five-year period. These funds are to assist community groups deliver needed health and social programs, to help educate parents on child care, and to support research on childhood diseases.

Critics of the federal government's approach to child poverty insist that accessibility to adequate programs has been declining rather than improving. They point to restraints on CAP payments, changes in family allowances, the lowering of indexation of child benefits, and the abandonment of national daycare plans, to reinforce their claim. In contrast, they compare national family policies in Western Europe which have reflected a general consensus on the need to support children.

5. Youth and Poverty

Poverty rates are relatively high among families whose head is under 25 years of age (25.7%) and also among the unattached in this age group (40%). Higher rates of unemployment were associated with low-income among youth throughout the 1980s and continue to be an important factor.

Many poor youth are high school dropouts and lack employment-related skills and experience. The phenomenon of "street kids" in large urban centres has caused concern that these youths, many of whose families of origin are not poor, may fall into a life of poverty, drugs, alcohol and crime.

Employment among persons aged 15 to 24 was estimated to have fallen by 6.7% from September 1990 to September 1991, compared with a decline of only .5% in that period for those 25 and over.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

6. The Homeless

According to its survey of facilities primarily serving the homeless and destitute, the CCSD reported that, estimated conservatively, there were 130,000 to 250,000 homeless people during 1986. The survey shows that 61% of the people who stayed in shelters were men, 27.5% were women and 11.5% were children aged 15 and under. Over half were social assistance recipients and at least 20% were current or ex-psychiatric patients. The Council concluded that deinstitutionalization, the shrinking supply of affordable housing, low levels of social assistance benefits and government policies which devolve responsibility to the provinces or to communities with insufficient resources to carry them out, all contribute to the problem of homelessness.

7. Food Banks

Food banks, non-profit charitable organizations feeding the hungry either directly, or indirectly through other agencies, started in Edmonton in 1981 and spread across Canada. Initially regarded as a short-term response to crisis, food banks have grown quickly in the past decade. In 1990, about 590,000 people used food banks regularly. About 38% of this number were children under 18, although children of this age make up only 25% of Canada's population. Operators reported that the unemployed, low-wage workers, social assistance recipients, ex-psychiatric patients, pregnant women and children were regular users. Unable to keep up with the growing demand, some food banks closed in an attempt to force government agencies to take over the burden of dealing with poverty. There were 292 food banks in Canada in 1991, used by nearly two million people, including 700,000 children.

8. Proposals for a Guaranteed Annual Income

In the late 1960s, the government declared war on poverty, and there was talk of a guaranteed annual income for all Canadians. The Special Senate Committee on Poverty, reporting in 1971, recommended such a measure and Canada conducted a trial of the idea, designed as a negative income tax. The purpose of the experiment was to address problems of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

feasibility, cost and the possibility that a guaranteed income might lead Canadians to work less, this last being the most controversial.

A study prepared for the Economic Council of Canada in 1991 notes that in the 1980s the mood for reform emerged again under different circumstances and the universality principle of social programs was being challenged. The Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (the Macdonald Commission) recommended one type of guaranteed income in 1985. The results of the 1991 study, based mainly on data from the Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome) suggests that fears that cash transfers would diminish work incentives are largely misplaced.

PARLIAMENTARY ACTION

The "welfare system" evolved over many years and is only part of a network of programs providing income security and social services. The network includes Unemployment Insurance, Old Age Security, Family Allowances, Workers' Compensation and health care. The welfare system provides social assistance when other possibilities of support have been exhausted.

Until the 1920s, in cases of dire need, there was some limited municipal responsibility to provide for the sick, children, the elderly and women with dependent children. The depression of the 1930s marked a turning point in the perception of social welfare. Later, a variety of income support programs were established by the federal and provincial governments.

The *Old Age Pensions Act,* introduced on a means-tested basis in 1927, was superseded by the *Old Age Security Act, 1951,* which gave everyone over the age of 70 a pension as a right, and the *Old Age Assistance Act, 1951,* which provided for a means-tested pension for those 65 to 69 years. A 1965 amendment provided for a gradual lowering of the age at which the pension would be paid. By 1970 all eligible persons received the pension at 65 years of age.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The 1950s also saw the passage of a *Blind Persons Act, 1951*, and the *Disabled Persons Act, 1954*, under which the federal government shared with the provinces the costs of allowances to the blind and severely disabled.

In 1956, the *Unemployment Assistance Act*, provided for federal-provincial cost-shared assistance to those in financial need who were not covered by existing cost-shared programs or provincial allowances to single mothers.

The *Canada Assistance Act, 1966*, extended federal cost-sharing in provincial welfare programs. The resulting plan consolidated existing cost-shared programs, unemployment assistance, old age assistance and blind and disabled persons' assistance. The plan facilitated the broadening of social assistance and remains the basis for federal support of the "welfare system."

Under the *Canada Assistance Act*, the federal and provincial governments share the costs of basic items such as food, shelter, clothing, household supplies and utilities, and some special requirements. The provinces are responsible for development and administration of social assistance. To be eligible for welfare, an applicant must be in "need" as determined by a means test. While the provincial plans share some common characteristics, in practice there are twelve distinct welfare systems, one in each province and territory. The level of assistance varies among them from 40% to 70% of the recommended poverty line income.

On a national basis, over 90% of the current social assistance caseload consists of disabled persons, single parents and employable people. The remaining 10% includes groups such as children living with a guardian, and transients.

Canada's elderly poor have since 1966 been provided for under *Old Age Security*, the *Guaranteed Income Supplement*, tax credits for the low-income aged and provincial income supplements.

Poor families with children benefit under the *Family Allowances Act, 1944*, which pays allowances to all families with dependent children and the refundable *Child Tax Credit, 1979*, a program administered through the income tax system and designed to help poorer families.

Families whose tax is less than the credit or who owe no tax at all receive a non-taxable lump sum payment from the federal government. **A supplement credit is now available to parents of children under 7 years if no child care expenses are claimed.**

While Unemployment Insurance (UI) and the Canada and Quebec pension plans (CPP/QPP) provide income insurance regardless of income level, they do have the effect of transferring funds to low-income households. According to *The Canadian Fact Book on Poverty, 1989,* 20% of UI and 24% of CPP/QPP expenditures went toward reducing poverty in 1986.

Current social spending that may affect the poor is mainly delivered through five federal statutory programs: Old Age Pensions, Unemployment Insurance, Family Allowances, Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan. **From 1979 to 1986, the overall poverty rate in Canada decreased slightly, while it increased in the United States. Research suggests that the reason for this difference in trends is the number of Canadians kept out of poverty by government transfer programs.**

During the 1980s, however, a trend developed to aim social spending more directly at people in need and to attempt to solve poverty through the creation of a stronger economy. This approach has resulted in a tax-back of Old Age Pension benefits and Family Allowance for people with incomes over $50,000, limits on indexation of Family Allowance benefits and credits such as the Child Tax Credit, and a ceiling on provincial transfers under the Canada Assistance Plan. Critics see this move toward more targeted programs as an erosion of the social welfare system and the undermining of the principle of universality.

CHRONOLOGY

1867-1920 - Poverty was regarded as a local matter, the responsibility of municipalities and charitable organizations.

1927 - The *Old Age Pensions Act* provided for a means-tested pension for persons over 70 years of age.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1944 - The *Family Allowance Act* provided allowances for dependent children.

1951 - The *Old Age Security Act* and the *Old Age Assistance Act* superseded the *Old Age Pensions Act* to provide everyone over age 70 with a pension and those between 65 and 69 years with a means-tested pension.

1951 - The *Blind Persons Act* introduced pensions for the blind.

1954 - The *Disabled Persons Act* provided pensions for the severely disabled.

1956 - The *Unemployment Assistance Act* provided for assistance to those in financial need who were not covered by existing programs.

1964 - The "War on Poverty" began in the United States and gave momentum to developments in Canadian social welfare programs.

1966 - The *Old Age Security - Guaranteed Income Supplement* paid an income supplement to low-income Canadians receiving Old Age Security payments.

1966 - The *Canada Assistance Act* had as its objectives "the prevention and removal of the causes of poverty" and it extended social assistance to those in need regardless of the precipitating factors

1968 - The Special Senate Committee on Poverty (the Croll Committee) was appointed and reported in 1971, recommending a system of guaranteed income as a response to poverty in Canada.

1971 - Statistics Canada began to publish regular data on poverty and the National Council of Welfare was established.

1973 - There was a joint federal-provincial review of Canada's social welfare system.

1977 - As a result of the joint review the federal government tried unsuccessfully to convince the provinces to accept some form of guaranteed income.

1979 - The *Child Tax Credit* provided some assistance to low-income families with children.

1989 - In December, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology tabled an Interim Report, *Child Poverty and Adult Social Problems*. This report represents the first stage of a multi-stage inquiry by the Committee into child poverty.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1989 - On 20 November, the General Assembly of the United Nations adopted the *Convention on the Rights of the Child*.

1989 - On 24 November, the House of Commons unanimously agreed on a motion to "seek to achieve the goal of eliminating poverty among Canadian children by the year 2000."

1989 - In December, the House of Commons Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women established a Sub-Committee on Poverty. This Sub-Committee decided to study child poverty, with a view to developing a plan to eliminate the problem by the year 2000.

1990 - In February, the government announced the Stay-in-School initiative, to reduce the high school drop-out rate.

1990 - In October, the new START option of the Canadian Jobs Strategy was implemented, to fund labour market projects to encourage "at risk" students to continue their schooling.

1991 - On 4 February the Children's Bureau was established within the Health and Welfare Department.

1991 - The National Council of Welfare reported in November that welfare rates in 1990 were below poverty lines in all provinces.

1991 - On 20 November, it was reported that there were 283,804 recipients of welfare or family benefits assistance in Metropolitan Toronto, and about a million in Ontario.

1991 - In December, the Commons Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women issued its report "Canada's Children: Investing in Our Future." It recommended a comprehensive plan of action to eradicate child poverty in Canada by the year 2000, and called upon the Children's Bureau to coordinate and implement this plan.

1992 - In January, the Canadian Labour Market and Productivity Centre reported that the average minimum wage in Canada in 1991 would have generated earnings far below the poverty line for a family of four with one full-time wage earner.

May 1992 - The Health and Welfare Minister announced a new plan to help children living in poverty.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

Armitage, Andrew. *Social Welfare in Canada.* Second Edition, McClelland and Stewart, Toronto, 1988.

Brown, Carolyn Joyce. "Youth/Generation X." *Perception.* Vol. 14, No. 2, Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1990.

Canadian Advisory Council on the Status of Women. *Women and Labour Market Poverty.* Ottawa, June 1990.

Canadian Association of Food Banks. *Canadian Hungercount 1989.* November 1989.

Crégheur, Alain and Mary Sue Devereaux. "Canada's Children." *Canadian Social Trends,* Summer 1991, p. 2-5.

Hanratty, Maria J. and Rebecca M. Blank. "Down and Out in North America: Recent Trends in Poverty Rates in the United States and Canada." *The Quarterly Journal of Economics,* February 1992, p. 233-254.

House of Commons, Standing Committee on Health and Welfare, Social Affairs, Seniors and the Status of Women, Report, *Canada's Children: Investing in Our Future,* December 1991.

Hum, Derek and Wayne Simpson. *Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Mincome Experiment.* A study prepared for the Economic Council, Ottawa, 1991.

McWatters, Catherine J. and Charles M. Beach. "Factors Behind the Changes in Canada's Family Income Distribution and the Share of the Middle Class." *Industrial Relations,* 45:118-35, 1990.

National Council of Welfare. *Welfare in Canada: The Tangled Safety Net.* Ottawa, November 1987.

National Council of Welfare. *Women and Poverty Revisited.* Ottawa, Summer 1990.

Novick, Marvyn. "National Family Policies: Endowments for Our Children." *Canadian Housing,* Fall 1991, p. 18-20.

Perron, Pierre and François Vaillancourt. *The Evolution of Poverty in Canada,* 1970-1985. Economic Council of Canada, Ottawa, 1988.

Reid, Susan. "City of Poverty Within Metro Exceeds 7 Provincial Capitals," *The Toronto Star,* 20 November 1991.

Ross, David. "Income Security/And the Poor Got Poorer." *Perception.* Vol. 14, No. 2, Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Ross, David P. and E. Richard Shillington. *The Canadian Fact Book on Poverty, 1989.* Canadian Council on Social Development, Ottawa, 1989.

Senate, Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology. Interim Report, *Child Poverty and Adult Social Problems.* December 1989.

Shone, Margaret A. "Health, Poverty and the Elderly: Can the Courts Make a Difference?" *Alberta Law Review,* Summer 1991, p. 839-60.

Statistics Canada. *Household Facilities by Income and Other Characteristics,* 1990, Catalogue 13-218, Ottawa, 1991, p. 152.

Statistics Canada, *The Labour Force, September 1991,* Catalogue 71-001, Ottawa, October 1991.

Wilkins, Russell, Owen Adams and Anna Brancker. *Changes in Mortality by Income in Urban Canada From 1971 to 1986: Diminishing Absolute Differences, Persistence of Relative Inequality.* Health Policy Division, Health and Welfare Canada and the Health Division, Statistics Canada, Ottawa, June 1989.

RECYCLED RECYCLÉ

Bulletin d'actualité 88-14F

LA PAUVRETÉ AU CANADA

Helen McKenzie
Division des affaires politiques et sociales

Le 16 décembre 1988
Révisé le 22 mai 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/88-14-1992-05F
ISBN 0-660-93897-9

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PAUVRETÉ AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Aujourd'hui, ce qui caractérise plus particulièrement la pauvreté au Canada c'est le fait que ceux qui y sont exposés sont plus jeunes que ceux qui l'étaient il y a 20 ans. En effet, le problème de la pauvreté dans son ensemble s'est atténué récemment, surtout chez les personnes âgées, mais il s'accentue chez les enfants, les jeunes et les familles monoparentales dont le chef est une femme. Le nombre des sans-abri a augmenté, et l'existence de gîtes, de banques d'alimentation et de soupes populaires suscitent des inquiétudes. On parle de plus en plus des liens entre les toxicomanies, l'alcoolisme, la violence et d'autres comportements négatifs, d'une part, et la pauvreté "dure" de "sous-privilégiés" ayant apparemment peu de chances de s'en sortir, d'autre part.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. La définition de la pauvreté

On définit généralement la pauvreté soit en termes absolus, soit en termes relatifs, selon la façon dont elle est perçue: d'un côté comme un problème de simple survie physique et, d'un autre côté, comme un phénomène qui suscite des questions sur la tolérance de la société vis-à-vis de l'inégalité de la distribution des revenus. Entre ces deux extrêmes se trouvent de nombreuses mesures intermédiaires appelées seuils de faible revenu ou "seuils de la pauvreté". Les deux mesures de la pauvreté le plus couramment utilisées au Canada sont celles qui sont établies par Statistique Canada et par le Conseil canadien de développement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

social (CCDS). Selon Statistique Canada, une famille est dite "à faible revenu" si elle dépense plus de 58,5 p. 100 de son revenu pour se nourrir, se loger et s'habiller. Les chiffres réels des seuils de pauvreté varient selon la taille de la famille et son lieu de résidence; ils sont mis à jour tous les ans en fonction des fluctuations du coût de la vie, mesurées d'après l'indice des prix à la consommation. Le CCDS utilise quant à lui une mesure relative: pour lui, le revenu minimum convenable dans une collectivité donnée doit représenter au moins la moitié du revenu familial moyen dans cette collectivité. Les seuils de pauvreté ne représentent que la limite supérieure des revenus des Canadiens pauvres: la majorité des pauvres ont cependant un revenu de loin intérieur à ces seuils. L'écart entre le revenu du ménage pauvre moyen et le seuil de la pauvreté dans une province donnée donne une idée de la gravité de la pauvreté.

Pour ce qui est de la répartition des revenus, les pauvres n'ont pas augmenté leur part du revenu national pendant les années 80. Tandis que la part des 20 p. 100 des ménages les plus pauvres s'est maintenue à 5,2 p. 100 du revenu total en 1981 et en 1989, celle des 20 p. 100 des ménages les plus riches est passée de 39,9 à 41,9 p. 100. Quant aux 60 p. 100 qui restent et dont les revenus se situent entre 18 000 et 64 000 dollars, leur part du revenu national a connu une baisse correspondante, ce qui prouve qu'ils ont perdu du terrain au cours des années 80. Parmi les facteurs qui auraient pu contribuer à cette baisse figurent une présence accrue des femmes sur le marché du travail, l'évolution des structures familiales, les départs anticipés à la retraite, plus particulièrement chez les hommes, le déplacement de la main-d'oeuvre vers le secteur des services, la nouvelle répartition des âges au sein de la population et les répercussions des cycles économiques classiques.

B. Le taux de pauvreté

Le taux de pauvreté d'une catégorie donnée (formée, par exemple, selon le sexe ou l'âge) représente le nombre de familles et de personnes seules à faible revenu, exprimé en pourcentage du nombre total de familles et de personnes seules dans cette catégorie. Plus le taux de pauvreté est élevé, plus le risque de pauvreté est grand pour une famille

RECYCLED PAPER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ou une personne seule dans une catégorie donnée. En 20 ans, ce taux, établi en fonction des seuils de pauvreté de Statistique Canada, a fluctué: à la fin des années 60, il était de 23 p. 100 pour l'ensemble des Canadiens; en 1978, avait considérablement diminué et s'établissait à 15,7 p.100. À cause de la récession du début des années 80, il s'est accru pour atteindre 16,8 p. 100 en 1984; en 1989, il avait toutefois baissé de nouveau et s'établissait à 13,6 p. 100.

Ces fluctuations ont touché autant les familles que les personnes seules, mais le risque de pauvreté est beaucoup plus élevé pour ces dernières. En 1989, 34,4 p. 100 des personnes seules étaient pauvres, comparativement à 11,1 p. 100 des familles.

Les taux de pauvreté varient considérablement d'une province à l'autre. En 1988, par exemple, c'est au Québec, en Saskatchewan et à Terre-Neuve que ceux-ci étaient les plus élevés, se situant à 16,8, 16,8 et 16,7 p. 100 respectivement; c'est en Ontario, où il se situait à 9,5 p. 100, que le taux était le plus bas. La pauvreté dans les familles a augmenté dans toutes les provinces à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard par suite de la récession du début des années 80. Après 1984 cependant, l'incidence de la pauvreté a diminué dans la plupart des provinces. Le risque de pauvreté chez les personnes seules était plus faible en 1988 qu'en 1981 dans la plupart des provinces.

Les données n'indiquent pas de différence importante dans le risque de pauvreté des familles, selon la taille de leur agglomération de résidence. La majorité des familles à faible revenu - comme c'est le cas de toutes les familles - vivent dans des régions urbaines de 100 000 habitants ou plus. Par contre, les personnes seules habitant des régions rurales risquent moins de connaître la pauvreté que celles qui vivent dans des régions métropolitaines (de 500 000 habitants et plus).

C. La composition de la pauvreté

Il y a une évolution dans la composition de la pauvreté, mesurée au moyen des pourcentages de la population à faible revenu dans différentes catégories (formées selon l'âge ou le sexe, par exemple). Dans l'ensemble, la pauvreté touche maintenant davantage les jeunes que les

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personnes âgées. Entre 1973 et 1986, une plus forte proportion des familles à deux salariés sont tombées sous le seuil de la pauvreté, et la pauvreté s'est concentrée de plus en plus chez les familles monoparentales dont le chef est une femme. Les chefs de familles pauvres étaient plus instruits en 1986 qu'en 1973.

Bien que les personnes âgées soient maintenant moins touchées par la pauvreté qu'auparavant, le risque de pauvreté demeure très élevé chez les femmes âgées qui sont seules. En fait, les femmes en général, mais surtout les mères seules, risquent davantage d'être pauvres que les hommes. Bien que le nombre des familles pauvres comptant des enfants ait augmenté par suite de la récession du début des années 80, les taux de pauvreté des familles ont diminué depuis 1985. La présence d'un deuxième salarié, habituellement une mère qui travaille, permet à un nombre sans cesse croissant de familles de juguler la pauvreté. À l'heure actuelle, les jeunes de moins de 25 ans représentent une proportion plus élevée qu'auparavant de la population pauvre. Le taux de pauvreté chez les familles biparentales dont le chef a moins de 25 ans était plus élevé vers la fin qu'au début des années 80.

En 1986, plus de la moitié des familles à faible revenu étaient dirigées par une personne qui faisait partie de la population active et, dans 26,7 p. 100 des cas, celle-ci travaillait à longueur d'année (49 semaines ou plus). En revanche, la plupart des personnes seules et pauvres (61,1 p. 100) ne font pas partie de la population active, ce qui tient en partie au fait que bon nombre d'entre elles sont âgées. Depuis quelques années, le travail à temps partiel a beaucoup augmenté; or, les familles dont le chef travaille à temps partiel et les personnes seules qui ont un emploi à temps partiel sont plus exposées à la pauvreté que les travailleurs à temps plein.

Il y a un lien persistent et très net entre le niveau de scolarité et la pauvreté. En effet, plus le niveau de scolarité d'un chef de famille ou d'une personne seule est faible, plus il ou elle risque de vivre sous le seuil de la pauvreté. Seulement 4,2 p. 100 des familles dirigées par une personne ayant un diplôme universitaire vivaient sous le seuil de pauvreté en 1986, comparativement à 14,4 p. 100 de celles dont le

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

chef n'avait qu'un diplôme d'études secondaires et à plus de 16 p. 100 de celles dont le chef avait un cours primaire seulement. Le taux de pauvreté chez les personnes seules variait entre 53,5 p. 100, lorsqu'elles n'ont que des études primaires et 15,8 p. 100, lorsqu'elles possèdent un diplôme universitaire. Les pauvres sont cependant plus instruits qu'auparavant. Le CCDS a en effet noté que la proportion des chefs de familles pauvres qui n'ont pas dépassé les études primaires est passée de la moitié à un quart entre 1973 et 1986.

D. Questions d'actualité

1. Emploi, chômage et pauvreté

Les études indiquent qu'un emploi à temps plein, sûr et bien rémunéré est un facteur important dans la prévention de la pauvreté. Les personnes seules et les chefs de famille qui ne font pas partie de la population active risquent beaucoup plus d'être pauvres que ceux qui travaillent. Les travailleurs marginaux sont les plus susceptibles de joindre les rangs des pauvres quand les emplois sont rares. Ces travailleurs, petits salariés, jeunes peu instruits, autochtones et travailleurs âgés, sont plus nombreux dans les provinces de l'Atlantique et au Québec qu'ailleurs au pays. La situation familiale est aussi un facteur déterminant à cet égard. En effet, l'incidence du chômage sur la pauvreté est en moyenne plus importante chez les familles monoparentales, les personnes seules et les hommes chefs de famille biparentale. Le risque de pauvreté est considérablement moins élevé chez les familles qui comptent plus d'un salarié, mais la proportion des familles à deux salariés qui sont passées sous le seuil de la pauvreté a progressé entre 1973 et 1986.

La croissance de l'emploi à temps partiel au Canada depuis quelques années, en particulier celle de l'emploi à temps partiel involontaire (ceux qui ne trouvent pas d'emploi à temps plein), aggrave le problème de la pauvreté. En 1986, les travailleurs à temps partiel représentaient une plus grande partie de l'ensemble de la population active pauvre qu'en 1969. Les familles dont le chef travaille à temps partiel risquent cinq fois plus d'être pauvres que celles dont le chef travaille à temps plein. De même, près de la moitié des personnes seules qui ont un

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

emploi à temps partiel vivent sous le seuil de la pauvreté, comparativement à 8,7 p. 100 seulement de celles qui ont un emploi à temps plein. Les travailleurs à temps partiel ont tendance à être moins bien rémunérés et ont rarement droit aux avantages sociaux comme les pensions et les assurances. Les tendances du travail à temps partiel sont imprécises, tout comme leurs effets éventuels sur la pauvreté. En effet, des facteurs économiques (comme la croissance relative des industries de services, où le travail à temps partiel est le plus élevé, et les fluctuations du cycle des affaires) ainsi que l'adoption de mesures législatives garantissant l'équité salariale et des avantages sociaux aux travailleurs à temps partiel peuvent influencer employeurs ou employés en leur rendant le travail à temps partiel plus ou moins attrayant.

Les auteurs de *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989* affirment que la situation de la population qui travaille explique en grande partie pourquoi la pauvreté est relativement difficile à atténuer depuis quelques années. Ils ont observé que l'écart qui existerait entre les revenus d'emploi des gagne-petit et les seuils de pauvreté, en l'absence des transferts gouvernementaux de supplément du revenu, a progressé régulièrement et rapidement entre 1973 et 1986. Ils attribuent notamment ce phénomène au fait que la croissance du nombre des emplois n'arrive pas à suivre le rythme de la formation de nouveaux ménages et que les salaires minimums sont faibles.

2. Les personnes âgées et la pauvreté

Au Canada, environ deux cinquièmes des personnes âgées de 65 et plus, et près de deux tiers des personnes âgées seules (qui vivent seules ou avec des personnes qui ne sont pas leurs parents) vivent dans la pauvreté ou presque. Environ quatre cinquièmes des personnes âgées handicapées connaissent le même sort. La majorité des pauvres âgés vivant au sein d'une famille sont des hommes, tandis que la plupart de ceux qui vivent seuls sont des femmes. Le plus souvent, les femmes qui ont plus de 65 ans ont été des ménagères à temps plein presque toute leur vie et dépendent fréquemment des régimes de pensions publics à leur retraite, étant donné que le travail à la maison n'assure pas un revenu donnant droit à pension.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La diminution récente de la pauvreté dans l'ensemble de la population âgée est attribuable à de nombreux facteurs: le droit aux prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime des rentes du Québec, l'amélioration des prestations de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, le versement de suppléments de revenu par les provinces et l'augmentation des revenus provenant de sources telles que les régimes de pensions privés et les placements. À l'heure actuelle, plus d'hommes âgés que de femmes âgées cotisent à des régimes de pensions privés, mais, selon des analystes de Statistique Canada, cet écart va disparaître à mesure que l'incidence de la participation accrue des femmes à la population active se fera sentir. Pourtant, le fait que les femmes occupent plus que les hommes des emplois qui donnent droit à une petite pension ou qui n'en offrent pas du tout aura tendance à ralentir sa disparition.

3. La féminisation de la pauvreté

Il y a eu "féminisation de la pauvreté" dans le sens où les femmes sont maintenant plus exposées que les hommes à la pauvreté. Le pourcentage des familles à faible revenu dirigées par des femmes a augmenté entre 1960 et 1980. En 1989, 35,5 p. 100 des familles dirigées par une femme étaient pauvres, par rapport à 8,1 p. 100 des familles dirigées par un homme. Les familles monoparentales dirigées par des femmes et la plupart des femmes âgées seules figurent parmi les Canadiens les plus pauvres. Le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme a conclu que la pauvreté des femmes est un problème très complexe. Chez elles, la pauvreté est liée au marché du travail où, en raison du faible niveau des salaires et de l'instabilité des emplois, les salaires des femmes sont moins élevés que ceux des hommes. La pauvreté des femmes est également associée à de nombreux autres facteurs, plus particulièrement au travail domestique et au soin des enfants qu'elles fournissent sans salaire à titre d'épouses et de mères, et aux effets du divorce. Le directeur exécutif de l'Organisation nationale anti- pauvreté (ONAP) a déclaré en avril 1992 que les mères seules, surtout celles de moins de 24 ans, et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

femmes seules de plus de 65 ans, forment les catégories de pauvres du Canada dont la croissance est la plus rapide.

4. Les enfants et la pauvreté

Le pourcentage des enfants du Canada vivant dans la pauvreté était en 1988, de 15,4 p. 100, soit à peu près le même qu'en 1981 (15,6 p. 100). La majorité de ces enfants vivent avec leurs deux parents, mais beaucoup appartiennent à des familles monoparentales dont le chef est une femme et un certain nombre à des familles monoparentales dont le chef est un homme. Le taux de pauvreté des familles comptant un ou deux enfants est deux fois plus élevé que celui des familles sans enfant et le risque de pauvreté est encore plus grand pour les familles plus nombreuses.

L'accroissement rapide, depuis le milieu des années 60, du nombre des familles monoparentales dont le chef est une femme, est un facteur important de la pauvreté chez les enfants. Le pourcentage des enfants vivant dans ces familles a doublé entre 1966 et 1986. C'est parmi ces familles que l'incidence de faible revenu est la plus élevée: 58 p. 100 en 1988 et 60,6 p. 100 en 1990.

La plupart des femmes qui élèvent seules leurs enfants sont séparées ou divorcées et ont eu leur premier enfant relativement jeunes. Ces femmes ont tendance à être moins instruites que les femmes d'un foyer uni, mais elles sont plus susceptibles qu'elles d'être sur le marché du travail; elles doivent élever leurs enfants sans le soutien financier d'un conjoint et sans les compétences professionnelles qui pourraient leur assurer un revenu suffisant. C'est pourquoi les conditions de vie et les ressources de leurs familles ont tendance à être inférieures à celles d'autres familles.

Des études établissent des liens entre la pauvreté chez les enfants et une mauvaise santé physique et mentale, l'analphabétisme, le chômage chronique, la criminalité et d'autres problèmes à l'âge adulte. On ne sait pas si ces problèmes sont attribuables directement à un faible revenu, mais on sait qu'ils sont interdépendants et s'ajoutent les uns aux autres. La recrudescence de la pauvreté chez les enfants pauvres soulève donc des inquiétudes au sujet de la persistance de la pauvreté et de ses conséquences.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On semble s'inquiéter de plus en plus du problème de la pauvreté chez les enfants, comme en témoigne la création, en septembre 1988, d'une coalition sur la pauvreté enfantine mise sur pied par sept organisations de services sociaux qui se sont donné pour mandat de faire de la lutte contre la pauvreté chez les enfants une priorité nationale.

Sur la scène internationale, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, en 1989, la *Convention relative aux droits de l'enfant*, qui sera utilisée comme point de référence par les pays pour mesurer les progrès accomplis en vue d'améliorer le sort des enfants. Le Canada a signé la convention.

Le 24 novembre 1989, la Chambre des communes a approuvé à l'unanimité une motion selon laquelle elle devrait "s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants du Canada d'ici l'an 2000". En 1990, le premier ministre Brian Mulroney a coprésidé le premier Sommet mondial des enfants, qui s'est tenu à New York. Il a chargé le ministre de la Santé de s'attaquer aux problèmes des enfants et de créer le bureau de l'enfance chargé de la mise en oeuvre de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* et de coordonner les politiques des différents ministères fédéraux qui ont une incidence sur le bien-être des enfants. Le 4 mai 1992, le ministre de la Santé nationale et du Bien-Être social a annoncé une nouvelle initiative visant à aider les enfants à risque; 500 millions de dollars seront ainsi affectés sur une période de cinq ans. Ces fonds permettront d'aider les groupes communautaires à offrir de nécessaires programmes sociaux et de santé, de faciliter l'éducation des parents dans le domaine des soins aux enfants et d'appuyer la recherche sur les maladies infantiles.

Ceux qui commentent l'attitude du gouvernement fédéral au sujet de la pauvreté des enfants soulignent que les programmes pour enfants sont moins accessibles qu'avant. Pour justifier leurs propos, ils citent les restrictions visant les paiements RAPC, les modifications apportées aux allocations familiales, l'abaissement du niveau de l'indexation des prestations pour enfants et l'abandon de plans nationaux en matière de garde d'enfants. Ils comparent ces mesures aux politiques nationales

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

relatives à la famille en vigueur en Europe de l'Ouest, politiques qui mettent l'accent sur la nécessité de subvenir aux besoins des enfants.

5. Les jeunes et la pauvreté

Les taux de pauvreté sont assez élevés chez les familles dont le chef a moins de 25 ans (25,7 p. 100) ainsi que chez les personnes seules du même groupe (40 p. 100). Les taux de chômage élevés enregistrés durant les années 80 en sont une cause importante.

Beaucoup de jeunes pauvres ont abandonné leurs études secondaires et n'ont ni compétence ni expérience professionnelles. Le phénomène des "enfants de la rue" des grands centres urbains fait craindre que ces jeunes, dont plusieurs ne sont pas issus de familles pauvres, se préparent un avenir de pauvreté, de drogue, d'alcool et de crime.

Pour les personnes âgées de 15 à 24 ans, les possibilités d'emploi auraient diminué de 6,7 p. 100 de septembre 1990 à septembre 1991, comparativement à une diminution de seulement 0,5 p. 100 pour les personnes de 25 ans et plus pendant la même période.

6. Les sans-abri

Le Conseil canadien de développement social a mené une enquête dans les établissements s'occupant avant tout des sans-abri et des indigents et signale qu'il y avait, selon une estimation prudente, de 130 000 à 250 000 sans-abri au Canada en 1986. L'enquête a révélé que 61 p. 100 des clients de ces gîtes étaient des hommes, 27,5 p. 100 des femmes et 11,5 p. 100 des enfants de 15 ans et moins. Plus de la moitié d'entre eux touchaient des prestations d'aide sociale et au moins 20 p. 100 fréquentaient ou avaient fréquenté des établissements psychiatriques. Le Conseil a conclu dans son étude que le problème des sans-abri est attribuable aux facteurs suivants: la désinstitutionnalisation, la pénurie de logements abordables, l'insuffisance des prestations d'aide sociale et les mesures gouvernementales qui obligent les provinces ou des collectivités ne disposant pas des ressources voulues à s'occuper des sans-abri.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7. Banques d'alimentation

Les banques d'alimentation, des organismes de charité à but non lucratif qui aident à nourrir ceux qui ont faim soit directement, soit indirectement par l'entremise d'autres organismes, ont pris naissance à Edmonton en 1981 et se sont répandues partout au Canada. Considérées au début comme une mesure nécessaire à court terme pour faire face à une situation de crise, les banques d'alimentation se sont rapidement multipliées au cours des dix dernières années. En 1990, près de 590 000 personnes ont fréquenté régulièrement ces banques et 38 p. 100 d'entre elles étaient des enfants de moins de 18 ans, bien que cette tranche d'âge ne représente que 25 p. 100 de la population canadienne. Les responsables des banques d'alimentation ont signalé que leurs clients habituels sont des chômeurs, des ouvriers à faible revenu, des bénéficiaires de l'aide sociale, d'anciens patients d'établissements psychiatriques, des femmes enceintes et des enfants. Certaines banques d'alimentation, incapables de suivre le rythme de croissance de la demande ont fermé afin d'obliger les organismes gouvernementaux à assumer le fardeau de la pauvreté. En 1991, on dénombrait au Canada 292 banques alimentaires qui étaient fréquentées par près de deux millions de personnes, dont 700 000 enfants.

8. Propositions relatives à un revenu annuel garanti

À la fin des années 60 le gouvernement s'est attaqué de front au problème, et il a alors été question d'un revenu annuel garanti pour tous les Canadiens. Le Comité sénatorial spécial sur la pauvreté, qui a présenté son rapport en 1971, a recommandé une mesure de ce genre, et le Canada a mis l'idée à l'épreuve sous la forme d'un impôt sur le revenu négatif. L'expérience visait à évaluer les problèmes de faisabilité et de coût et les risques qu'un revenu garanti incite les Canadiens à moins travailler, ce dernier aspect étant le plus controversé.

Les auteurs d'une étude préparée pour le Conseil économique du Canada en 1991 font remarquer qu'au cours des années 80 la volonté de réforme a de nouveau ressurgi dans différentes circonstances et que le principe de l'universalité des programmes sociaux a été contesté. Dans son rapport déposé en 1985, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Macdonald) a recommandé une forme de revenu garanti. Les conclusions de l'étude de 1991, qui se fondent en grande partie sur les données du Programme expérimental manitobain de revenu annuel de base (Mincome) laissent entendre qu'on a grandement tort de penser que les transfers pécuniaires inciteraient les Canadiens à moins travailler.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le système de bien-être social est le résultat d'une longue évolution et il n'est qu'un élément d'un ensemble de programmes de sécurité du revenu et de services sociaux comme l'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, l'indemnisation en cas d'accidents du travail et l'assurance-maladie. Il fournit de l'aide lorsque les autres possibilités sont épuisées.

Jusque dans les années 20, les municipalités assuraient une aide limitée aux malades, aux enfants, aux personnes âgées et aux femmes ayant des enfants à charge. La Crise des années 30 fut un point tournant dans l'évolution du bien-être social; elle incita les gouvernements fédéral et provinciaux à adopter différents programmes de soutien du revenu.

La *Loi sur les pensions de vieillesse* qui, depuis 1927, donnait droit à des prestations aux personnes à faible revenu, a été remplacée par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, qui prévoyait le versement d'une pension à tous les Canadiens âgés de 70 ans et plus, et par la *Loi sur l'assistance-vieillesse*, qui assurait une pension aux personnes de 65 à 69 ans après évaluation de leurs ressources. En 1965, une modification a été apportée à la loi en vue de garantir le versement de la pension à un âge de moins en moins avancé. En 1970, dès l'âge de 65 ans, toutes les personnes admissibles avaient droit de toucher une pension.

D'autres lois ont aussi été adoptées dans les années 50. Ainsi, la *Loi sur les aveugles*, adoptée en 1951, et la *Loi sur les invalides*, adoptée en 1954, prévoyaient que le gouvernement fédéral partagerait avec les provinces le coût des allocations versées aux aveugles et aux personnes gravement handicapées.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1956, la *Loi sur l'assistance-chômage* a été adoptée; elle prévoyait le partage entre les gouvernements fédéral et provinciaux des coûts de l'aide aux personnes nécessiteuses ne touchant ni prestations aux termes d'autres programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés, ni allocations provinciales destinées aux mères seules.

Le *Régime d'assistance publique du Canada*, adopté en 1966, a élargi la participation financière du gouvernement fédéral aux programmes provinciaux de bien-être social. Ainsi, les programmes à frais partagés d'assistance-chômage, d'assistance-vieillesse et d'aide aux aveugles et aux invalides étaient intégrés dans un seul régime. Le nouveau régime a permis d'accorder une aide financière à tous les Canadiens dans le besoin et demeure toujours le fondement de l'aide accordée par le gouvernement au "système de bien-être social".

Aux termes du *Régime d'assistance publique du Canada*, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent également les coûts des articles essentiels - nourriture, logement, vêtements, articles ménagers et services publics, ainsi que ceux liés aux besoins spéciaux. Les provinces restent toutefois responsables de la conception et de l'administration de l'aide sociale. Pour qu'une personne soit admissible à des prestations d'aide sociale, il faut qu'on ait établi qu'elle est incapable de subvenir à ses besoins et à ceux de ses personnes à charge. En dépit de caractéristiques communes, les douze régimes provinciaux et territoriaux sont tous différents dans la pratique. En effet, l'aide sociale dispensée dans le cadre de ces régimes varie entre 40 et 70 p. 100 du revenu minimum recommandé au seuil de la pauvreté.

À l'échelle nationale, plus de 90 p. 100 des assistés sociaux sont des personnes handicapées, des chefs de familles monoparentales et des personnes aptes au travail. Les autres 10 p. 100 sont notamment des enfants vivant avec leur tuteur et des itinérants.

Depuis 1966, le Canada vient en aide aux personnes âgées pauvres grâce à la sécurité de la vieillesse, au supplément de revenu garanti, à des crédits d'impôt pour gens âgés à faible revenu et à des suppléments de revenu provinciaux.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aux termes de la *Loi sur les allocations familiales*, adoptée en 1944, les familles pauvres reçoivent des allocations pour leurs enfants à charge; depuis 1979, les plus démunies touchent un crédit d'impôt pour enfants remboursable, dans le cadre d'un programme administré par le régime d'impôt sur le revenu. Ainsi, le gouvernement fédéral rembourse un montant forfaitaire aux familles dont les impôts sont inférieurs au montant du crédit ou qui ne doivent pas d'impôt. Un crédit d'impôt supplémentaire est maintenant offert aux parents dont les enfants sont âgés de moins de 7 ans, dans la mesure où aucun frais de garde d'enfants n'est déclaré.

Bien que le régime d'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ) offrent une forme d'assurance-revenu sans égard au niveau de revenu et aux besoins financiers, ils ont néanmoins pour effet de transférer des fonds aux ménages à faible revenu. D'après les *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989*, 20 p. 100 des dépenses au chapitre de l'assurance-chômage et 24 p. 100 des dépenses au chapitre du RPC et du RRQ ont servi à soulager la pauvreté en 1986.

Actuellement, les personnes pauvres peuvent recevoir de l'aide sociale dans le cadre cinq programmes législatifs fédéraux: les pensions de vieillesse, l'assurance-chômage, les allocations familiales, le financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada. De 1979 à 1986, le taux global de la pauvreté au Canada a légèrement baissé, contrairement à ce qui s'est produit aux États-Unis. D'après les recherches, cette différence de tendances s'expliquerait par les programmes de transfert du gouvernement qui permettent de protéger un certain nombre de Canadiens de la pauvreté.

Dans les années 80 cependant, la tendance a été d'adresser l'aide sociale plus directement aux personnes dans le besoin et d'essayer de résoudre le problème de la pauvreté en créant une économie plus forte. Cette stratégie a eu pour conséquence la récupération fiscale des prestations de pension de vieillesse et d'allocation familiale auprès des contribuables dont les revenus sont supérieurs à 50 000 $, l'imposition de limites à l'indexation des prestations d'allocations familiales et des crédits pour enfant, ainsi que le plafonnement des transferts provinciaux

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux termes du Régime d'assistance publique du Canada. Les critiques considèrent que ce ciblage des programmes érode le régime d'aide sociale et mine le principe de l'universalité.

CHRONOLOGIE

1867-1920 - La pauvreté est considérée comme un problème local; ce sont les municipalités et les organismes de charité qui se chargent de venir en aide aux pauvres.

1927 - La *Loi sur les pensions de vieillesse* assure aux personnes âgées de 70 ans et plus une pension établie en fonction de leurs ressources.

1944 - La *Loi sur les allocations familiales* prévoit le versement d'allocations par les enfants à charge.

1951 - La *Loi sur les pensions de vieillesse* est remplacée par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* et la *Loi sur l'assistance-vieillesse* qui garantissent une pension à tous les Canadiens âgés de 70 ans ou plus et une pension établie en fonction des ressources aux personnes de 65 à 69 ans.

- La *Loi sur les aveugles* prévoit des allocations pour les aveugles.

1954 - La *Loi sur les invalides* prévoit des allocations pour les personnes gravement handicapées.

1956 - La *Loi sur l'assistance-chômage* offre de l'aide aux personnes nécessiteuses non admissibles aux programmes d'aide sociale existants.

1964 - La "guerre à la pauvreté" commence aux États-Unis et incite le Canada à améliorer ses programmes d'aide sociale.

1966 - Le supplément de revenu garanti assure un supplément de revenu aux Canadiens à faible revenu qui touchent des prestations de sécurité de la vieillesse.

- Le *Régime d'assistance publique du Canada* a pour objectif "de supprimer ou de prévenir les causes de la pauvreté" et garantit une aide financière aux personnes dans le besoin sans égard à la cause de leur besoin.

1968 - Le Comité sénatorial spécial sur la pauvreté (le comité Croll) est créé; dans le rapport qu'il produit en 1971, il recommande

RECYCLED PAPER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un régime de revenu garanti pour lutter contre la pauvreté au Canada.

1971 - Statistique Canada commence à publier périodiquement des données sur la pauvreté au pays et le Conseil national du bien-être social est créé.

1973 - Les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent d'examiner conjointement le système de bien-être social du pays.

1977 - À la suite de cet examen, le gouvernement fédéral essaie sans succès de convaincre les provinces d'accepter une forme de revenu garanti.

1979 - Le crédit d'impôt pour enfants vient en aide aux familles à faible revenu comptant des enfants.

1989 - En décembre, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie dépose un rapport provisoire, *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte*. Ce rapport ne porte que sur la première étape de l'étude à plusieurs volets que le Comité consacre à la pauvreté chez les enfants.

- Le 20 novembre, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

- Le 24 novembre, la Chambre des communes adopte à l'unanimité une motion selon laquelle elle devrait "s'employer à réaliser l'objectif d'éliminer la pauvreté chez les enfants au Canada d'ici l'an 2000".

- En décembre, le Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la santé nationale et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine crée un Sous-comité sur la pauvreté. Celui-ci décide d'étudier la pauvreté chez les enfants et ce, en vue d'élaborer un plan pour éliminer celle-ci d'ici l'an 2000.

1990 - En février, le gouvernement annonce le Projet l'école avant tout, afin de réduire le taux de décrocheurs.

- En octobre, une nouvelle option appelée Point de départ est ajoutée à la Planification de l'emploi afin de financer les projets du marché du travail et d'encourager les décrocheurs potentiels à poursuivre leurs études.

1991 - Le 4 février, le Bureau de l'enfance est établi au sein du ministère de la Santé et du Bien-être social.

RECYCLED PAPER

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- En novembre, le Conseil national du Bien-être signale que, en 1990 les taux des prestations de bien-être social ont été inférieurs au seuil de la pauvreté dans toutes les provinces.

- Le 20 novembre, on signale qu'il y a 283 804 bénéficiaires d'aide sociale ou de prestations familiales dans la région du grand Toronto, et environ un million en Ontario.

- En décembre, le Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine de la Chambre des communes présente son rapport, "Les enfants du Canada : Notre avenir". Le Comité recommande l'adoption d'un plan d'action global pour éliminer la pauvreté chez les enfants d'ici l'an 2000, et propose que le Bureau d'aide à l'enfance soit responsable de la coordination et de la mise en oeuvre du plan.

1992 - En janvier, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité signale que, en 1991, le salaire minimum moyen d'une famille de quatre personnes comptant un seul salarié à temps plein aurait généré des gains nettement inférieurs au seuil de la pauvreté.

mai 1992 - Le ministre de la Santé nationale et du Bien-Être social annonce un nouveau plan d'aide pour les enfants vivant dans la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Armitage, Andrew. *Social Welfare in Canada*. 2e édition. Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

Association canadienne des banques alimentaires. *Canadian Hungercount 1989*, novembre 1989.

Brown, Carolyn Joyce. "Youth/Generation X." *Perception* (Conseil canadien du développement social), vol. 14, n° 2, Ottawa, 1990.

Chambre des communes, Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine, Rapport, "Les enfants du Canada : Notre avenir", décembre 1991.

Conseil consultatif canadien sur le statut de la femme. *Vivre ou suivre?* Ottawa, juin 1990.

Conseil national du bien-être social. *Le bien-être social au Canada: un filet de sécurité troué*. Ottawa, novembre 1987.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Conseil national du bien-être social. *La femme et la pauvreté, dix ans plus tard*. Ottawa, été 1990.

Crégheur, Alain et Mary Sue Devereaux. "Les enfants au Canada". *Tendances sociales canadiennes*, été 1991, p. 2-5.

Hanratty, Maria J. and Rebecca M. Blank. "Down and Out in North America: Recent Trends in Poverty Rates in the United States and Canada." The *Quarterly Journal of Economics*, février 1991, p. 233-254.

Hum, Derek et Wayne Simpson. *Soutien du revenu et propension au travail: l'expérience canadienne Mincome*. Étude préparée à l'intention du Conseil économique du Canada. Ottawa, 1991.

McWatters, Catherine et Charles M. Beach. "Factors Behind the Changes in Canada's Family Income Distribution and the Share of the Middle Class." *Industrial Relations*, vol. 45, p. 118-135, 1991.

Novick, Marvyn. "National Family Policies: Endowments for Our Children". *Canadian Housing*, automne 1991, p. 18-20.

Perron, Pierre et François Vaillancourt. *The Evolution of Poverty in Canada, 1970-1985*. Ottawa, Conseil économique du Canada, 1988.

Reid, Susan. "City of Poverty Within Metro Exceeds 7 Provincial Capitals". *The Toronto Star*, 20 novembre 1991.

Ross, David. "Income Security/And the Poor Got Poorer." *Perception* (Conseil canadien du développement social), vol. 14, n° 2, 1990, Ottawa, 1990.

Ross, David P. et E. Richard Shillington. *Données de base sur la pauvreté au Canada*, 1989. Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1989.

Sénat, Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Rapport provisoire, *La pauvreté dans l'enfance et les problèmes sociaux à l'âge adulte*, décembre 1989.

Shone, Margaret A. "Health, Poverty and the Ederly: Can the Courts Make a Difference?" *Alberta Law Review*, été 1991, p. 839-860.

Statistique Canada. *Équipement ménager selon le revenu et d'autres caractéristiques, 1990*. Catalogue 13-218. Ottawa, 1991, p. 152.

Statistique Canada. *La population active, septembre 1991*. Catalogue 71-001. *Ottawa, octobre 1991*.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Wilkins, Russell, Owen Adams et Anna Brancker. *Changes in Mortality by Income in Urban Canada from 1971 to 1986: Diminishing Absolute Differences, Persistence of Relative Inequality.* Division de la politique de santé, Santé et Bien-être Canada et Division de la santé, Statistique Canada, Ottawa, juin 1989.

RECYCLED · RECYCLÉ